

El borde urbano oeste de la ciudad de Santa Fe. Pasado y presente de una promesa^o

The western urban fringe of Santa Fe city. Past and present of a promise

Javier Mendiondo*
Daniela Soldano**



40-73

Resumen

Las condiciones de vida en la ciudad de Santa Fe están notablemente fragmentadas. Mientras que el este y el centro de su territorio exhiben una buena provisión de servicios e infraestructuras, el borde oeste se caracteriza por su opuesto: la discontinuidad del tejido urbano, la irregularidad dominial y la presencia de un ambiente degradado. El artículo plantea que esta situación es el resultado de un conjunto de intervenciones de política urbana, económica y social que, por acción y omisión, no solo han relegado estructuralmente el borde oeste de la ciudad de Santa Fe, sino que también lo han

Abstract

Living conditions in the city of Santa Fe are markedly fragmented. Whilst the eastern and central parts of the city boast a good provision of services and infrastructure, the western fringe is characterized by the opposite: a fragmented urban fabric, irregular land tenure and a degraded environment. The article argues that this situation is the result of a series of urban, economic, and social policy interventions which —through both action and omission— have not only structurally marginalized this area but have also shaped it into a functional support for the central urban system. Drawing on

^o <https://doi.org/10.52292/csh5520266070>

* Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9187-7865>. Correo electrónico: javiermendiondo@gmail.com.

** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0008-8463>. Correo electrónico: da.soldano@gmail.com.

configurado como soporte funcional del sistema urbano central. A partir de la reconstrucción de los planes y proyectos que intervinieron en la producción de este corredor y del análisis de un corpus cualitativo proveniente de una investigación socioantropológica, el trabajo se propone contribuir tanto al análisis de su pasado —aportando al campo de la historia urbana, que tradicionalmente se ha ocupado de las grandes ciudades— como a la interpretación de su presente desde las experiencias y perspectivas de sus residentes, que siguen esperando una integración prometida.

Palabras clave

borde urbano
ciudad de Santa Fe
planes urbanos
relegación socio urbana
experiencias urbanas

a reconstruction of the plans and projects that shaped this corridor and an analysis of qualitative data from socio-anthropological research, the article aims to contribute both to an analysis of its past—contributing to the field of urban history, which has traditionally focused on large cities—and to an interpretation of its present through the experiences and perspectives of its residents, who are still waiting for the promised integration.

Keywords

urban fringe
city of Santa Fe
urban plans
socio-urban marginalization
urban experiences

Recepción

25 de abril de 2026

Aceptación

24 de julio de 2026

Introducción

Las condiciones de vida en la ciudad de Santa Fe se encuentran notablemente fragmentadas. Mientras que el este y centro de su territorio exhiben una buena provisión de servicios e infraestructuras urbanas, su borde oeste —donde se radicaron históricamente las familias pobres y los migrantes internos— se caracteriza por su escasez, la discontinuidad del tejido urbano, la irregularidad dominial y un ambiente degradado que le da forma a la vida cotidiana. En efecto, hacia su borde oeste puede decirse que la ciudad se va “deshilachando” (Mendiondo y Arizpe, 2010) tanto desde el punto de vista físico —los reservorios y áreas de vacancia imponen límites materiales a la traza urbana afectada por el riesgo hídrico— como económico —por el bajo valor del mercado del suelo— y cultural —dada la vigencia de un imaginario históricamente construido que atribuye a sus residentes rasgos de marginalidad—.

El artículo se propone un doble objetivo: por un lado, contribuir a la construcción del campo de la historia urbana (Gorelik, 2004; Martínez-Delgado, 2020) —tradicionalmente vinculado al análisis del hábitat popular en las grandes ciudades (Padín y Perren, 2015)— a través de la lectura de un conjunto de planes urbanos implementados en Santa Fe, es decir, una ciudad intermedia, capital de una provincia del centro norte del país; por el otro, abordar interpretativamente las marcas que esta condición de borde degradado imprime en la subjetividad de los residentes en el presente. Para ello, resulta especialmente fértil la propuesta de Roldan y Fedele (2023) cuando sostienen que las ciudades acumulan capas de intervención, uso, abandono y reinversión en coexistencia, superposición y contradicción. Así, comprender lo urbano implica desbrozar este paisaje de “milhojas resultado de un complejo ensamblaje procesual que con mayor frecuencia de lo previsible configura palimpsestos y desarrolla paradojas” (Roldan y Fedele, 2023: 9).

En efecto, siguiendo a estos autores, proponemos que la condición de segregación de este territorio del oeste de Santa Fe es el resultado de un conjunto de intervenciones ensambladas de política urbana, económica y social que —por acción y omisión— no solo lo confinaron a una relegación estructural, sino que lo configuraron como soporte funcional al sistema urbano central, indispensable para su funcionamiento, pero simultáneamente excluido de sus procesos de valorización simbólica, económica y urbana. Asimismo, es un caso testigo de las tensiones entre los procesos históricos de urbanización, las políticas públicas y las dinámicas socioterritoriales que estructuran las ciudades latinoamericanas¹. En

¹ En torno a los conceptos de segregación y relegación urbana existe un voluminoso debate que sería vano pretender sintetizar en este trabajo. Baste decir que su análisis involucra dos registros: uno relacional (ausencia o debilidad de interacciones entre distintos grupos sociales) y otro estrictamente geográfico (localización homogénea y distante de estos en

palabras de Musset (2015), este borde constituye un “territorio en espera”, en el que la integración plena a la ciudad se encuentra permanentemente postergada, aun cuando ha sido objeto de múltiples intervenciones y de discursos políticos orientados por esa promesa.

Desde el punto de vista metodológico, el artículo recupera los resultados de una investigación urbanística en el área analizada y otra de corte socio antropológico, que incluyó la producción de un corpus cualitativo en base a la observación etnográfica, y la realización de entrevistas e historias de vida a sus residentes².

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar, se describen a grandes rasgos las condiciones sociodemográficas del corredor en relación a la ciudad capital; seguidamente, se realiza un breve análisis de la evolución urbana de la zona a través de los planes que lo configuraron. En tercer término, se reconstruyen las intervenciones de política urbana y social del cambio de siglo. Finalmente, se abordan las experiencias urbanas de la ciudadanía con especial atención a sus trayectorias residenciales y a las percepciones sobre la provisión de los servicios urbanos (y sus efectos en el paisaje) en la periferia que habitan.

Una breve aproximación a la sociodemografía de la ciudad

Desde el punto de vista de su tamaño, la ciudad de Santa Fe es parte de un aglomerado de dimensiones intermedias (Vapñarsky y Gorojovsky, 1989), que se definen por su peso demográfico (50.000 a 1.000.000 de habitantes), por las características de su integración a un sistema urbano nacional, por su participación en escalas supranacionales en la vinculación con procesos productivos globales y por ser parte de un urbanismo de financiarización asociado al excedente del sector primario. Asimismo, sus lazos con el entorno rural productivo también se dan en

el espacio físico) (Rodríguez Vignoli, 2001). El enfoque sociológico de Wacquant (2007) ilumina un aspecto clave para el objetivo de este artículo: el papel de la intervención del Estado en la producción institucional de la relegación urbana. Por su parte, la antropología urbana latinoamericana viene estudiando cómo en los territorios segregados se exacerban los mecanismos de acumulación de desventajas (Saravi, 2007), se encojen las estructuras de oportunidades de reproducción social (Cordera *et al.*, 2008) y aumenta el aislamiento de los pobres urbanos (Soldano, 2014 y 2017; Segura, 2015).

- ² Se trata de los proyectos de investigación “Segregación urbana y vulnerabilidad territorial. Aportes para una visión integral del borde oeste de Santa Fe”, realizado entre 2011 y 2013 en la Universidad Católica de Santa Fe, y “Ciudadanía, territorio y subjetividad en la periferia de ciudades intermedias. Ciudad de Santa Fe (2001-2019)” (PICT-2021-GRF-TII-00311, FONCyT), realizado entre 2021 y 2024, en la Universidad Nacional del Litoral, dirigidos por Javier Mendiando y Daniela Soldano, respectivamente.

el contexto de nuevas formas del negocio agropecuario y la urbanización de la fuerza de trabajo del sector primario (Altmann, 2017).

En efecto, en el presente, el aglomerado urbano de Santa Fe —es decir, la ciudad capital y los municipios linderos de Santo Tomé, Sauce Viejo, Monte Vera, Recreo, San José de Rincón y Arroyo Leyes— exhibe las características de una “aglomeración intermedia” que viene creciendo de modo centrífugo, hacia sus bordes, y adquiriendo lentamente una fisonomía metropolitana.

Con alrededor de 560.000 habitantes y un perfil demográfico envejecido, de acuerdo a los datos del Censo 2022, la población del Gran Santa Fe que se viene instalando en las nuevas periferias, tanto la de ingresos medios y altos en las urbanizaciones cerradas como los sectores populares en los asentamientos informales, va transformando los modos de vida de los pueblos rurales, “urbanizando” la agenda de la cuestión social local, complejizando una matriz ambiental signada por los problemas del riesgo hídrico y la basura, y agudizando problemas y demandas como la cobertura y calidad del transporte, el acceso a los servicios sociales y la seguridad, entre otros.

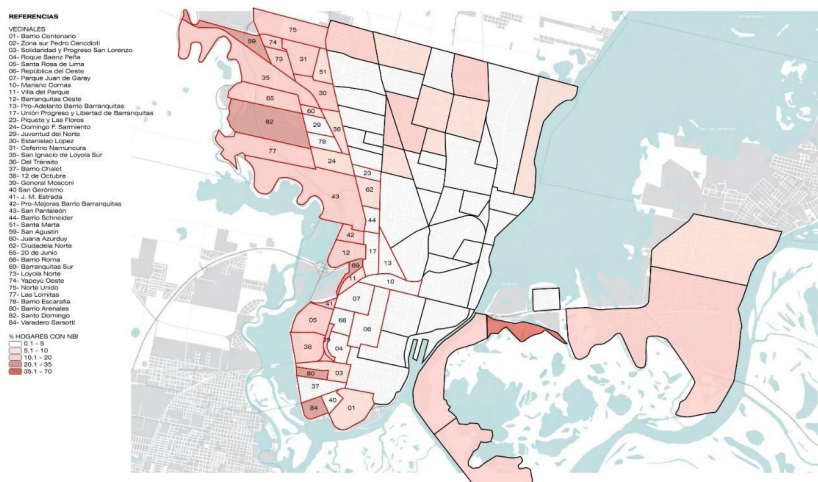
Al tiempo que las áreas de centralidad muestran un *boom* del crecimiento inmobiliario y la transformación del paisaje de la ciudad y de su patrimonio urbanístico y cultural, la expansión de Santa Fe plantea dilemas permanentes a la planificación, ya que lo que se expande es una ciudad de baja densidad y con problemas de discontinuidad en el tejido urbano. Adicionalmente, las características de la estructura productiva y del mercado de empleo permiten ver las dificultades de inserción laboral y sus asimetrías en cuanto a condiciones de formalidad y niveles de ingresos (Cardoso, 2014; Peretti y Gómez, 2011; Rausch, 2010; Fedele y Martínez, 2015; Soijet, 2014).

El borde oeste de la ciudad comprende los distritos Noroeste, Oeste y Suroeste, que abarcan cincuenta barrios y una población total de unos 160.000 habitantes. Dentro de esta zona, se encuentra el corredor urbano analizado en este trabajo (cfr. Figura 1), que se extiende desde Barranquitas Oeste hasta el área del Mercado de Abasto, incluyendo barrios como Scarafia, Schneider, San Agustín, Loyola, Los Troncos, Santa Marta, entre otros, constituye un ejemplo paradigmático de esta lógica territorial fragmentaria y a la espera de una unidad de criterios de actuación. Si a ese recorte se le agrega la perspectiva territorial de la zona urbanizada comprendida hasta el antiguo Frigorífico Municipal las dinámicas de territorios en espera se refuerzan.

En este corredor residen las familias más numerosas, con hijos pequeños, jefes con peores trabajos e ingresos, menores niveles de educación, viviendas rancho y/o de baja calidad constructiva. El bajo valor del suelo de los espacios no

incluidos formalmente en la ciudad fue históricamente el principal atractivo para las decisiones de localización de las familias de bajos recursos, las cuales —en esta misma operación— se condenaron a una vida laboral alejada del mercado de empleo formal que podría ofrecer la ciudad central, así como a la exposición a riesgos de todo tipo.

Figura 1. Barrios del corredor oeste de la ciudad de Santa Fe



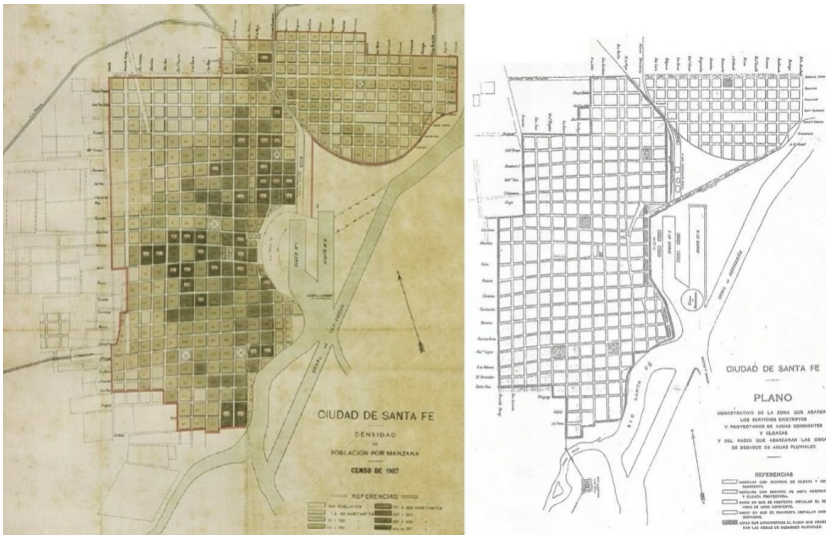
El mapa identifica las vecinales del borde oeste de Santa Fe organizadas en cinco categorías conforme al indicador de NBI del Censo 2022. **Fuente:** elaboración propia.

A los contrastes objetivos en la calidad de vida social se le suman experiencias urbanas (Duhau y Giglia, 2008) y sociabilidades marcadas por la desigualdad. Los vecinos de los bordes se desplazan poco desde sus lugares de residencia y establecen escasos intercambios con aquellos que viven y trabajan en otras zonas. Y cuando lo hacen, estas interacciones suceden en condiciones de fuerte subalternidad y frecuente conflictividad en atención a los oficios marginales que desarrollan (Imbert Parado, 2020-2021). En suma, la ciudad de Santa Fe está atravesada por dinámicas de fragmentación del tejido urbano y por desigualdades socioespaciales persistentes. Comprender su evolución histórica permite analizar cómo las decisiones urbanísticas, las políticas públicas y las dinámicas socioeconómicas contribuyeron a la configuración de una periferia urbana que, aun siendo fundamental para el funcionamiento de la ciudad, permanece en una condición de marginalidad.

Evolución urbana del corredor oeste

La evolución urbana de Santa Fe revela una tensión histórica entre un área central consolidada y sus bordes, generados en el contacto con los límites naturales del Río Salado y la laguna Setúbal. Uno de estos bordes, el oeste, cuya construcción territorial estuvo determinada por su condición simultánea de soporte productivo y territorio marginado, fue incorporado a la ciudad no como extensión equivalente del tejido urbano, sino como una suerte de patio de atrás de la ciudad. Las investigaciones históricas y las cartografías reunidas en el Atlas Histórico de la Ciudad de Santa Fe (Collado *et al.*, 2019) muestran que la expansión urbana hacia el oeste estuvo condicionada por factores físicos y ambientales (Figura 2). La presencia del valle aluvial del río Salado, las áreas anegadizas y los terrenos bajos limitaron durante décadas la expansión urbana formal —como sostuvimos en el apartado anterior— y favorecieron la localización de actividades consideradas incompatibles con las esperables en el centro de la ciudad (Collado y Calvo, 2005). En efecto, de norte a sur, el borde oeste permite ver el contacto de la planta urbanizada con el río Salado y con las infraestructuras que el Estado fue montando a lo largo de los siglos XIX y XX, tales como terraplenes, defensas, autopistas y vías férreas, en convivencia con el hábitat popular informal.

Figura 2. Plano del Censo Municipal 1907 (izquierda) y Plano del Anuario Estadístico Municipal 1907



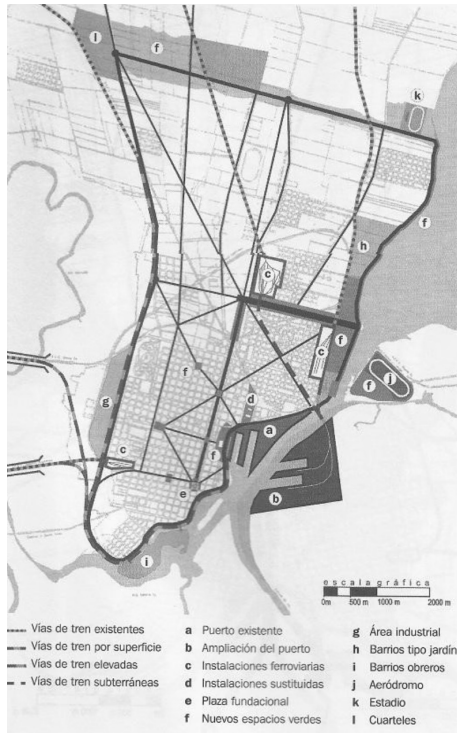
A la izquierda, plano correspondiente al Censo Municipal de 1907. **Fuente:** Gioria (2006). A la derecha, plano del Anuario Estadístico Municipal de 1907. **Fuente:** Collado *et al.* (2019).

En las postrimerías del siglo XIX, el límite oeste de la capital provincial se erigía en torno a la actual Avenida Freyre, que funcionó como una frontera física y simbólica entre la ciudad consolidada y las áreas periféricas. La inauguración del Mercado Central de Abasto, en 1923, infraestructura clave para el abastecimiento urbano, representa un hito fundamental en esta construcción (Mendiondo y Arizpe, 2010). El funcionamiento cotidiano del Mercado requería un uso intensivo de fuerza de trabajo, lo que funcionó como un poderoso atractor de población obrera que se asentó en los barrios de Santa Rosa de Lima, Barranquitas y Roma. La ciudad se fragmenta, pero en contigüidad espacial. Los sucesivos planes urbanos, desde el Plan de Urbanización de 1927 (Figura 3) hasta los instrumentos normativos posteriores, reforzaron esta tendencia al asignar usos industriales y mercantiles al sector oeste, consolidando su rol periférico en la estructura urbana general (Mendiondo y Arizpe, 2010).

En la misma línea argumental, Mosso y Szupiany (2021) señalan que, desde el Plan de Urbanización de 1927, el Plan Director de 1980 y los sucesivos planes de las primeras dos décadas del siglo XXI, las propuestas urbanísticas santafesinas reprodujeron, con variaciones de narrativas y énfasis, la misma lógica: el oeste como zona de relegación y postergación en relación con el resto de la ciudad. El Plan de 1927 y su delimitación de barrios parque en las zonas de valor ambiental y barrios obreros en los bordes de riesgo hídrico concebía una espacialidad fuertemente segregada, tanto desde el punto de vista físico como social. El Plan Regulador de 1947 profundizó esas ideas segregacionistas a través del *zoning* funcional. El Plan Director de 1980 —primer instrumento con carácter normativo en materia urbana— diagnosticó con precisión el déficit habitacional de la ciudad concentrado en el oeste y noroeste, pero se limitó a erigir terraplenes, sin proponer intervenciones concretas de ordenamiento del suelo y dejando que la urbanización popular siguiera su curso espontáneo sobre los bañados del Salado (Figura 4).

El fenómeno, claro está, no era solamente santafesino. Hacia finales de los años setenta del siglo pasado, las ciudades argentinas enfrentaban un déficit significativo en materia habitacional, al tiempo que crecían los asentamientos informales. Durante la década de 1980, el gobierno nacional implementó el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) a través del cual financió la construcción de casas asequibles con crédito a bajo costo. Esta política permitió que en la ciudad de Santa Fe se emplazaran los barrios Las Flores I y II (1978-1983), San Gerónimo-Centenario (1979-1982) y El Pozo (1979-1987), trayendo a la escena urbana todas las complejidades de los grandes conjuntos habitacionales, tales como los riesgos de constituirse en enclaves, los déficits de conexión y de mantenimiento. En el mismo período, la gestión municipal llevó a cabo un Plan Integral de Erradicación de Villas de Emergencia y Rancheríos, a través del cual construyó pequeños barrios de vivienda social en distintas zonas de la ciudad, entre los que se destaca el plan para la villa Yapeyú. Asimismo, el sindicato Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) entregó, en 1981, un conjunto de ciento diez viviendas en el corredor analizado.

Figura 3. Plan de urbanización de Santa Fe, 1927



Reconstrucción general de las operaciones urbanísticas propuestas de acuerdo a la documentación de dicho plan. Se tomó como base el plano de reconstrucción de la planta urbana hacia 1925 realizado por Adriana Collado. **Fuente:** Fedele (2011).

En 1985 el gobierno nacional puso en marcha el Plan Logro de Ordenamiento Territorial Estable (LOTE), tendiente a la regularización dominial de las familias asentadas en tierras fiscales. En 1986, se sancionaron los Reglamentos de Edificación y Zonificación, instrumentos que permitieron distinguir posibles áreas inundables con el fin —siempre infructuoso— de impedir el asentamiento poblacional (Soldano y Beretta, 2021). En el intento por planificar la ciudad a través de estos dispositivos, el Estado desempeñó un papel central en la producción de sus bordes. En particular, el borde oeste recibió las infraestructuras de soporte de tipo vial y otras de defensa contra inundaciones.

Figura 4. Plano de propuesta de recuperación de áreas sector Oeste (izquierda) y de propuesta de Sistematización Ferrouurbanística (derecha), Plan Director de Santa Fe 1980



A la izquierda, Plano Nro. 32, la propuesta de recuperación de áreas del sector oeste. A la derecha, Plano Nro. 31, la Sistematización Ferrouurbanística. **Fuente:** Plan Director de Santa Fe de 1980.

Antecedentes históricos de estas intervenciones estructurales que fueron modelando el borde oeste fueron la construcción del Terraplén Irigoyen, en 1937, y la Autopista Rosario-Santa Fe, en la década de 1960. Ambas transformaron significativamente la relación de la ciudad con el sistema hídrico regional al generar suelo de baja calidad y riesgoso, que se fue ocupando progresivamente (Mendiondo y Arizpe, 2010). Casas precarias y ranchos de chapa y cartón sobre terrenos bajos o sobre antiguas lagunas y cavas utilizadas para la extracción de ladrillos fueron dibujando la geografía del borde santafesino, que creció al calor del riesgo hídrico y la precariedad habitacional (Gioria, 2009).

En suma, el borde oeste ha ido atravesando situaciones periódicas de avances y retrocesos respecto al rol del Estado como agente activo, tanto en la reestructuración territorial positiva como en su postergación crónica. La inundación de 2003, originada por la crecida del Río Salado, lluvias extraordinarias previas, una defensa inconclusa en la zona noroeste de la ciudad y el asentamiento de personas

en áreas de riesgo, fue el punto cúlmine de estos procesos³. En efecto, esta puso en evidencia la falta de planificación y mantenimiento adecuado de las defensas hídricas, lo que impulsó una revisión de las políticas de gestión de riesgos y la creación de nuevos organismos públicos centrados en estos objetivos.

El Estado en el presente: reestructuración e intervenciones integrales

La conformación actual del corredor bajo estudio reconoce como hito la relocalización del Mercado de Abasto en el norte de la ciudad, específicamente, en la intersección de los barrios San Agustín, Abasto y Loyola Norte. A fines de la década de 1970, la planta urbana en crecimiento había tomado la zona del mercado en el sur de la ciudad, lo que generaba graves problemas de logística, tránsito y hacinamiento. El gobierno municipal decidió entonces su traslado a un predio de 63 hectáreas en una zona descampada y estratégica. La mudanza no constituyó simplemente el traslado de un equipamiento, sino una operación territorial de gran escala que redefinió el rol del sector dentro de la estructura urbana, confiriéndole —por su ubicación— un alcance metropolitano. En efecto, al igual que el efector original de 1923, el nuevo mercado funciona como nodo logístico regional, en un escenario donde su impacto potencial incluye no solo la actividad económica, sino también la reorganización del territorio circundante. La relocalización del Mercado de Abasto condensa una tensión específica entre procesos que pueden interpretarse como contradictorios: por un lado, la tensión que produce el mercado inmobiliario que, al detectar oferta de suelo relativamente accesible y bien conectado, comienza a transformar su patrón de uso y el perfil social de sus residentes; por el otro, la que deriva de la persistencia de la extrema precariedad habitacional y la presencia de un tejido social popular que no se desplaza aun con la valorización del suelo. Así, el Mercado de Abasto no es una simple infraestructura comercial: es un nodo de centralidad que organiza flujos, genera empleo informal y estructura la economía de proximidad a la población del noroeste. Su permanencia o transformación, su integración o segregación res-

³ La inundación de 2003 en Santa Fe fue una de las mayores catástrofes hídricas en la historia de la región, que afectó a un tercio de la población y obligó a 130.000 personas a evacuar sus hogares. El desastre dejó veintitrés víctimas fatales, según cifras oficiales, y generó severas fallas en servicios básicos como transporte, comunicación y electricidad. El evento marcó un antes y un después en la percepción de los riesgos ambientales en la ciudad y en la agenda pública local, destacando la necesidad de una planificación urbana más integral y de políticas públicas que consideren la vulnerabilidad hídrica. También fortaleció el papel de las organizaciones de la sociedad civil como actores clave en la política social local y en la movilización de recursos en situaciones de emergencia. Cfr., entre otros, Beltramino y Berros (2021).

pecto del tejido circundante son indicadores sensibles de hacia dónde se orienta la política urbana en esta zona de la ciudad.

Como afirman Mosso y Szupiany, la construcción material y simbólica del noroeste “en tanto borde denostado y postergado por las políticas urbanas” (2021: 119) encuentra en el Mercado de Abasto un caso particularmente aplicable, porque este equipamiento representa simultáneamente un estigma territorial y un activo colectivo. Durante décadas, el Mercado fue asociado en el imaginario urbano santafesino con la informalidad, el desorden y la precariedad del oeste. Al mismo tiempo, para los habitantes del borde oeste, el Mercado de Abasto es un nodo de centralidad real —laboral, comercial, identitaria— que ningún plan urbanístico hasta la segunda década del siglo XX ha reconocido como tal ni ha incorporado como elemento condensador de un principio de integración urbana en sus variadas y complejas dimensiones. La ausencia de ese reconocimiento es, para estas autoras, lo que permite determinar que la planificación no solo ha omitido el oeste, sino que cuando lo ha incorporado en sus diagnósticos lo ha hecho bajo el signo del déficit y la vulnerabilidad, sin registrar sus capacidades, su potencial económico ni sus posibilidades como articulador de la trama urbana, la identidad y la condición de ciudadanía de sus residentes.

Durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS)⁴ se desplegó un Plan Estratégico provincial (al que le siguió el Plan Estratégico Provincial Visión 2030 de 2012, el Plan de desarrollo Santa Fe 2020 y el Plan Estratégico de Turismo Santa Fe 2020), así como la implementación del Plan Abre, dispositivo que procuraba intervenir de manera integral —entre otros aspectos— en la falta de infraestructura, de accesibilidad a servicios públicos y en la degradación del hábitat en áreas urbanas. En el norte de la ciudad, dicha política impulsó el plan de mejoras en las condiciones de vida y construcción de viviendas (Pignatta *et al.*, 2021).

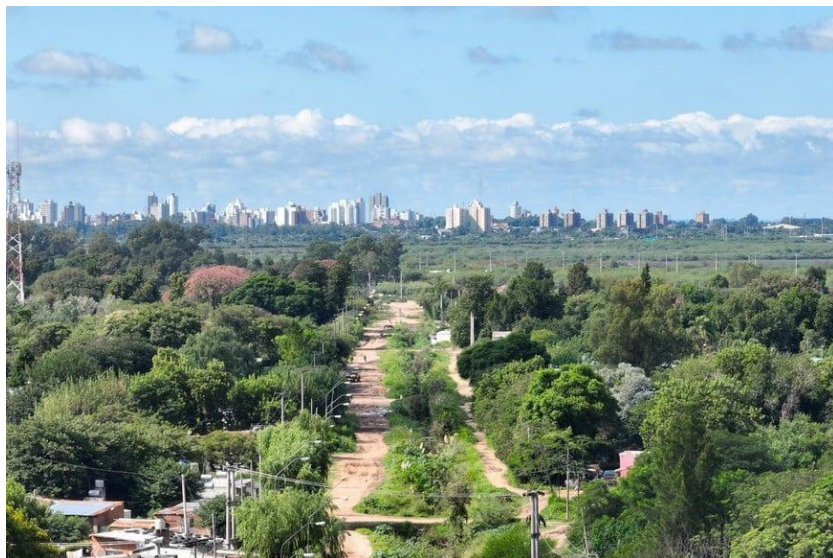
En este lapso, el gobierno municipal ganó autonomía, involucrándose directamente en la gestión de la agenda social y urbana a través del Plan de Desarrollo Ciudad de Santa Fe 2008-2012. Como en la provincia, el despliegue de esta nueva filosofía de gestión a nivel local necesitó emprender un proceso de descentralización y regionalización. El municipio organizó a la ciudad en ocho distritos, con el objetivo de transferir funciones, competencias y recursos desde la administración central hacia los barrios, procurando lograr mayor eficacia y cercanía territorial, y promover la gestión asociada entre el Estado y los actores de la sociedad civil (Municipalidad de Santa Fe, 2011). Asimismo, en este período, la Municipalidad

⁴ El triunfo del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) en las elecciones generales de 2007 puso un punto final a un ciclo de casi tres décadas de gobiernos peronistas y propició un giro copernicano hacia una gestión con “integralidad progresista”. El resultado paradigmático de esta forma de trabajo fue el Plan Abre.

revisó su estructura administrativa en dos oportunidades (2007 y 2015) y creó el Sistema Municipal de Gestión del Riesgo y un Plan de Contingencia, ambos destinados a prevenir y mitigar las amenazas hídricas, así como a brindar mejores respuestas frente a las emergencias. En materia de gestión de la vivienda, incorporó a su estructura orgánica a la Agencia Santa Fe Hábitat, orientada al desarrollo Social y Urbano, lo que modificó y concedió mayores atribuciones al otrora Instituto Municipal de la Vivienda.

Entre 2019 y 2023, la gestión municipal intentó abordar de manera integral los problemas urbanísticos y sociales descriptos. En efecto, el Plan Integrar se propuso como objetivo principal revertir la histórica segregación de estos bordes mediante la implementación de estrategias conjuntas de dispositivos sociales de cohesión social, infraestructura estratégica y proyectos de integración urbana. El Plan Urbano 2019-2023 fue un instrumento clave en este proceso, ya que sus objetivos sustantivos fueron disminuir las brechas y mitigar las segregaciones que estructuran el tejido urbano (Mendiondo, 2026).

Figura 5. La ciudad central vista desde Camino Viejo a Esperanza, antes de la obra del Plan Integrar



Fuente: Loyarte (2024).

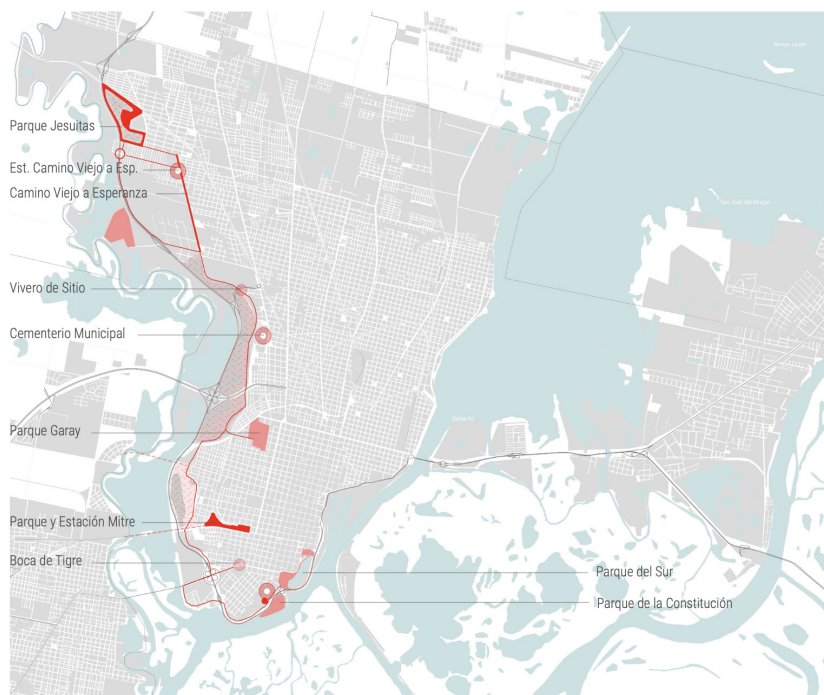
Figura 6. Camino Viejo a Esperanza, con obra del Plan Integrar iniciada



Fuente: Loyarte (2024).

El Plan Urbano se propuso innovar metodológicamente respecto de la tradición de planificación, basada en la zonificación y realizada por expertos, incorporando procesos participativos y pilares ideológicos renovados del debate urbanístico contemporáneo con base en la proximidad, los cuidados, la integración y la sostenibilidad. Su propósito central fue revertir la condición histórica del borde oeste para convertirlo en un nuevo frente con centralidad cualitativa: acceso a servicios, espacio público de calidad e integración social. En ese marco, lugares de interfaz como la Boca del Tigre y la Estación Mitre fueron puestos en valor como conectores estratégicos entre la trama consolidada y los barrios del borde. El Camino Viejo, en sus dos etapas de recuperación, operó como arteria articuladora del noroeste, materializando sobre el territorio la lógica del Plan Integrar: transformar la segregación acumulada en oportunidad de integración urbana real (Figura 7).

Figura 7. Nuevo Frente Urbano: Plan Urbano



Fuente: Municipalidad de Santa Fe.

Este eje urbano, conocido también como Avenida Menchaca, ha vinculado históricamente los sistemas de acceso territorial y conexión productiva del noroeste de la ciudad, y adquiere en la actualidad un nuevo rol como infraestructura urbana integradora entre los barrios Scarafia, Los Troncos, Cabal, Las Lomas, Loyola, Santa Marta, La Ranita, Abasto, San Agustín, Yapeyú, entre otros. La construcción de un bulevar pavimentado en el año 2022 mejoró la accesibilidad del sector, borró los límites que generaba el zanjón preexistente, fortaleció su conectividad con el resto de la ciudad y dejó sentadas las bases para su integración tanto funcional como simbólica dentro del sistema urbano general.

Figura 8. Zanja, basura y viviendas en Las Lomas



Fuente: Loyarte (2024).

A fines de 2023, con la asunción del presidente Javier Milei, que implicó un giro copernicano del gasto público y la reducción de las funciones de intervención social del Estado, los proyectos desarrollados en el marco del Plan Integrar, altamente dependientes del apoyo presupuestario y político del gobierno provincial y nacional, se vieron interrumpidos, cancelados o abandonados. La agenda de la política pública del gobierno provincial —qué viró hacia la seguridad, la producción y la educación— tampoco sostuvo los proyectos en ejecución en el nivel local. En otras palabras, las intervenciones que procuraban generar tejido conectivo en la ciudad fragmentada quedaron expuestas también a las amenazas del paso del tiempo y la deslegitimación política.

Un territorio en espera desde las experiencias de los residentes

Como se sostuvo al inicio de este trabajo, el borde oeste santafesino puede ser pensado como un “territorio en espera” (Musset, 2015), esto es, como un espacio atravesado por procesos de planificación incompleta y emplazamiento de infraestructuras estratégicas en riesgo permanente de expoliación, e interpelado por discursos políticos de integración social y urbana siempre postergada. En efecto, cuando se recorre esta zona, se advierten distintas capas de intervenciones en crecimiento desordenado: obra pública que se discontinuó, vacíos urbanos, establecimientos con actividades productivas en contigüidad con barriadas residenciales, todo lo cual compone un “paisaje de dispersión periférica” (Arias Sierra, 2003), que pone en evidencia los contrastes de calidad del proceso de urbanización (Roldan y Fedele, 2023) (Figuras 8 y siguientes).

El trabajo de campo cualitativo, en el cual abrevia el contenido de esta sección, procuró dar cuenta de las experiencias del espacio periférico tal y como lo viven los residentes y lo articulan en sus narrativas (Lindon, 2020)⁵.

Figura 9. Cava en el área testigo



Fuente: trabajo de campo.

⁵ Los extractos de testimonios que se retoman en esta sección provienen de un *corpus* cualitativo generado con la realización de entrevistas semiestructuradas, en profundidad e historias de vida a vecinos y vecinas residentes en los barrios de la zona testigo. Los criterios de muestreo incluyeron, además, que tuvieran edades laborales (que fueran población en edad de trabajar) e hijos en edad escolar, ya que, entre otros asuntos, se pretendía comprender sus apreciaciones sobre los servicios sociales de salud, educación y urbanos. Por las características económicas de los actores escogidos, en su mayoría, reciben o han recibido algún programa asistencial focalizado o han sido beneficiarios de planes de vivienda social.

Figura 10. “Bulevar” improvisado con llantas al borde del área testigo



Fuente: trabajo de campo.

El borde bajo estudio está lejos de ser homogéneo. Por el contrario, se presenta como un mosaico de barrios con distintos grados de consolidación, cobertura de servicios y formalidad en la tenencia de la tierra. Mientras Marcos Bobbio (también conocido como Abasto), San Agustín, Los Troncos y Loyola presentan las características típicas de los asentamientos populares, otros, como Las ranitas y Las Lomas, exhiben escasa traza de calles y se asemejan más bien a rancheríos rodeados de cavas, basurales a cielo abierto y escasa conectividad.

En contextos de grave privación como la que amenaza al área bajo estudio, el Estado —por acción u omisión— ve robustecida su centralidad. Sus provisiones y regulaciones (de calidades muy diversas) modelan con notable intensidad las formas de la ciudadanía y estructuran “lugares de Estado” (Soldano, 2025), esto es, sitios donde se condensa espacial y simbólicamente su presencia. En los barrios en los que se realizó el trabajo de campo existen “manzanas institucionales”, en las que se erigen —en contigüidad— el centro de salud, instituciones de cuidados para la niñez, escuelas, comedores comunitarios y espacios públicos. En estas manzanas, se concentra la provisión de los escasos servicios urbanos —el asfalto, la luminaria pública—, y por ello funcionan como un lugar de referencia y nodo de movilidad cotidiana.

— Trayectorias, desigualdades y distancias

Como se señaló en los apartados anteriores, tanto la radicación del frigorífico municipal como el traslado del Mercado del Abasto en los años 80 al área testigo funcionaron como un atractor de mano de obra para las familias de sectores popu-

lares, expulsadas de las áreas centrales de la ciudad por el alto valor del suelo. Establecerse en la periferia desprovista les permitía, además, estar en proximidad con las potenciales fuentes de trabajo. Es el caso de este entrevistado, de 68 años, quien se radicó en la zona hace más de cuarenta años por dichos motivos y padece en el presente la transformación expulsiva de su perfil.

Yo vivo desde el 81 acá, cuando tenía 23 años. Me vine por el mercado. Al principio yo vivía en un ranchito y antes de eso vivía en Los Hornos. Empecé con un rancho que nos dio el cura y después hice una pieza de bloque. Después con el tiempo empezamos a mejorar. Yo en ese momento era joven. Iba a trabajar al mercado a las 6 de la mañana y volvía a las 10 de la noche, todo el día trabajando para que no les falte nada a mis hijos. (...) Ahora hay poco y nada de trabajo y yo soy más veterano. No es como antes. Ahora sacaron todos los trabajos. Yo trabajo 2 o 3 veces por semana en el mercado, cuando me avisan mis amigos que habrá que hacer carga y descarga de camiones y si puedo hago alguna changa (Pedro, vecino del barrio Bobbio, comunicación personal, junio de 2024)⁶.

Otra entrevistada, Elvira, de 74 años, nació y creció junto con sus once hermanos en una estancia en Calchaquí, en el norte de la provincia de Santa Fe. Su padre era contratista en la estancia como “obrajero”, para hachar y quemar la madera y vender el carbón. De niña, Elvira ayudaba en esta faena. A los 20 años, se casó y se mudó a Santa Fe, primero a Santa Rosa de Lima, a la casa de un familiar, y luego, al barrio Yapeyú, donde vive hasta el presente. Junto a su esposo se fueron a vivir al norte de la ciudad cuando él consiguió trabajo en el frigorífico, empleo del que se jubiló hace unos años.

Todo era ranchitos y alambrado. No había tapiales, nada, todos eran ranchitos. Después fuimos haciendo. Yapeyú es un lugar donde nos conocemos y donde yo conozco a mis vecinos (...). Hay un buen vínculo con los vecinos. (...) Acá lo único que faltaría es más iluminación. (Elvira, vecina del barrio Yapeyú, comunicación personal, octubre de 2024).

⁶ Las entrevistas recuperadas se produjeron en el marco del Proyecto PICT-2021-GRF-TII-00311 y CAI+D “Ciudadanía, territorio y subjetividad en las periferias de ciudades intermedias. Santa Fe Capital (2001–2019)”, realizado desde el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y dirigido por Daniela Soldano.

Elsa tiene 53 años. Vive en el barrio Yapeyú desde la década de 1980, cuando sus padres accedieron a la vivienda con un crédito a pagar a treinta años. Su relato da cuenta de la transformación urbana de esta zona y de las tensiones que la atraviesan:

Era mucho más pequeño de lo que es ahora. Teníamos la avenida principal que era de tierra con un alumbrado central solamente. (...) Era todo tierra y campo. En 1983 más o menos se hizo el asfalto con un alumbrado público. Esto se mantuvo y se va manteniendo a lo largo de los años. Mejoró el complejo de las escuelas. Digamos, el barrio ha progresado. El que no ha progresado es el vecino. (...) No los de siempre, los que llegaron después. Si recorres las calles, ves que en todas las esquinas hay basurales. La gente no cuida. (...) Yo creo que ante la ante la cantidad de gente que vino al barrio no hubo una diagramación. (...) La gente fue edificando en las cavas, edificando, haciendo, haciendo y bueno, y así se fue armando como se pudo (Elsa, vecina del barrio Yapeyú, comunicación personal, noviembre de 2024).

Analía, de 43 años y tres hijos, vive en Yapeyú desde los 5 años. Sus padres residieron entre Loyola y este barrio. Tuvo trabajos formales a la largo de su vida y en el presente su familia se sostiene con el sueldo del marido y el cobro de la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁷ cuando aplica.

La mayoría de los vecinos son gente que conozco. Hay gente nueva que no conozco y sí, entiendo que pasan cosas feas como tiros y gente muerta, pero esta parte, es gente conocida y vecinos viejos. Es lindo, es gente que te conoce de años, son sociables, amables. En otros barrios no se ve esto. Cuando empezamos a edificar acá, todos se acercaban y nos ayudaban. Acá son serviciales los vecinos. Vamos a comprar y vamos saludando a todos. Ese ambiente y relación no existe. Vas a comprar y te tratan no sé como si fueras familia, son todos muy amables. Siempre nos damos una mano entre todos (Analía, vecina de barrio Yapeyú, comunicación personal, noviembre de 2024).

Los vecinos de Yapeyú —como Elvira, Elsa y Analía— aprecian las diferencias entre su barrio y los contiguos, y valoran la gesta que supuso su consolidación, especialmente por los vínculos entre vecinos y cierta identidad que funciona como un activo en el entorno degradado. En efecto, el barrio erigido como parte del Plan

⁷ La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una transferencia monetaria que reciben las familias en condición de pobreza e informalidad laboral en función de la cantidad de hijos y hasta que ellos cumplan 18 años. También la perciben las mujeres y personas gestantes durante el embarazo. La gestiona ANSES desde 2009 en reemplazo de los clásicos programas asistenciales del pasado.

Integral de erradicación de villas de 1976 y apuntalado por la obra de la iglesia tercermundista —que, en esa época, emplazó el complejo educativo Ceferino Namuncurá— es una *rara avis* en el paisaje periférico. Yapeyú aparece como una suerte de centralidad en la periferia.

Ramón, de 33 años, vive con su esposa y sus cuatro hijos en San Agustín, un barrio muy diferente a Yapeyú. Trabaja como ayudante de albañil y, si lo requieren, como sereno en un galpón. Como en la mayoría de los hogares de los entrevistados, en este se percibe la AUH y se recogen a diario las viandas de comida que entregan los comedores comunitarios. También Ramón y su familia concurren a la denominada “copa de leche” que brindan algunas instituciones. Es decir, se trata de una familia con ingresos informales y alta vulnerabilidad social, para la cual la recepción de ayudas y asistencia estatal constituyen recursos fundamentales de su repertorio de reproducción. La historia de vida de Ramón ilustra esta movilidad residencial dinámica que se reconoce en las biografías de los vecinos del corredor bajo estudio.

Tuve mi primer rancho en el barrio de los Jesuitas y luego pasé a otro rancho y después pasé a una casa de material. De la casa de material pasamos a las casitas verdes que me dieron “Los Sin Techo”⁸, allá contra la circunvalación. Me la dieron por la discapacidad de mi hijo. Después nos fuimos bajando la vía y después vendimos ahí y ya nos vinimos para acá. Antes de eso, vivíamos en la Tablada vieja que es como vivir en el campo. Nadie te molesta. Es una tranquilidad. Vivíamos bien. Vivíamos enfrente de la policía. El único problema es que teníamos que tener cuidado porque prendían fuego y los autos de la policía explotaban. Es enfrente del matadero. Es toda zona de ladrilleros (Ramón, vecino del barrio San Agustín, comunicación personal, junio de 2024).

Similar derrotero muestra la vida de José, de 48 años, quien cohabita con su esposa y sus ocho hijos en una casilla muy precaria en el barrio Santa Marta, emplazada en una calle que no consta en el mapa de la ciudad. El entrevistado llega a la zona después de un desalojo motivado por incumplir el pago del alquiler.

⁸ Los Sin Techo son una institución católica que, desde la década de 1970, se dedica a intervenir en el problema sociohabitacional de la ciudad de Santa Fe. Uno de sus objetivos ha sido erigir viviendas allí donde los pobladores de áreas segregadas montaban sus ranchos. Por ello, es frecuente encontrar esas casitas en las zonas próximas a reservorios. Junto con Canoa, Acción educativa, Juan Diego y otras, han sido actores ineludibles de la gestión social en la ciudad, en un contexto de muy bajo protagonismo de los gobiernos municipales en el problema. La gestión del FPCyS restringió ese protagonismo al incorporar criterios de planificación urbana sostenible a la escena provincial y bajar esos lineamientos a los barrios con el Plan ABRE (Soldano y Beretta, 2022; Marucci, 2021).

Esto se rellenó, se loteó y se metió la gente. Una chica que iba a la iglesia nos donó la casa. Vio la situación en que estábamos. Y mi abuela sacó un préstamo para que arrancáramos. Se compró los pisos porque esta no tenía piso. La hicimos impermeable por afuera. Todo como para habitarla. Hicimos una galería. Hicimos perforación. Todo nosotros. Yo antes vivía en Liceo Norte, pero me desalojaron. Un desalojo judicial porque no podía pagar el alquiler (José, barrio Santa Marta, comunicación personal, agosto de 2023).

Figura 11. Barrio promovido por el movimiento Los Sin Techo en el área testigo



Fuente: trabajo de campo.

Figura 12. Una calle en Las Lomas



Fuente: trabajo de campo.

Figura 13. Expoliación de las infraestructuras recreativas. Plaza del barrio Marcos Bobbio y manzana institucional



Fuente: trabajo de campo.

Una extrema necesidad habitacional llevó, a fines de la década de 1970, también a la familia de Analía, de 50 años, con tres hijos (ya independizados), desde el macrocentro santafesino al lejano San Agustín, un territorio receptivo, pero que a la vez obligaba a aceptar desigualdades notables en la provisión de servicios respecto de la ciudad central, como expresa con claridad la entrevistada:

En el 77 mis papás salieron sorteados con las primeras viviendas en San Agustín. De venir de allá hasta acá lo más chocante fue la distancia. Yo vivía en un barrio que dentro de todo era céntrico. Tenías el boulevard a tres cuadras. Nosotros íbamos mucho a la cancha de Unión, a la plaza de los constituyentes y pasamos acá que no había nada. Acá me llamaba mucho la atención porque había familias que no tenían agua en sus casas. Acá no había red de agua potable, pero había canillas en las esquinas y vos veías que la gente venía con baldes a juntar agua y llevar para sus casas (Analía, barrio San Agustín, comunicación personal, agosto de 2023).

— Desprovisiones y paisajes

Susana, de 60 años, y Juan, de 51, quienes residen en la zona desde hace más de dos décadas, traen a escena el tema del aislamiento derivado de la falta de servicios, e incorporan la dimensión ambiental de la relegación: la presencia de basura.

Vivir acá es muy difícil. Es un peligro. Vivimos entre la basura. Somos como el basurero. No llega ningún colectivo, tenés que ir hasta barrio Cabal. No nos llega nada (Susana, barrio Las Lomas, comunicación personal, octubre de 2024).

Acá no pasa el basurero, no entra una ambulancia porque no sé, dicen que las calles no están urbanizadas y que los cables están bajos cuando venís. No sé si viste que los cables que pasan están así porque no hay tendido eléctrico. Pero bueno, siempre hay un por qué. Pasan los años y a vos si te pasa algo y nada. Nadie quiere entrar. El basurero no pasa, tenés que ir y tirarla vos a un canasto acá a unas cuadras. Pero a veces se junta mucha basura. Antes tiraban en el borde de la cancha y después quemaban (Juan, vecino del barrio Las Lomas, comunicación personal, mayo de 2024).

Ambos entrevistados viven en el barrio Las Lomas —intervenido por el Plan Integrar, como se señaló en el apartado anterior—, el cual está atravesado por un enorme zanjón lindero a su arteria principal (calle Menchaca), en el que se acumula basura de manera sistemática (Figuras 14 y 15). La zona es, además, conocida por la alta circulación de armas de fuego y los índices de violencia lesiva y de disturbios derivados de las actividades delictivas. Las Lomas comparte territorio con Santo Domingo, donde vive la comunidad Qom, oriunda de la provincia de Chaco. A ninguno de los barrios se llega en transporte público y no hay presencia estatal por fuera de un centro de salud.

Figura 14. Zanja con basural a cielo abierto en Las Lomas



Fuente: Loyarte (2024).

Figura 15. Casilla balconeando a zanja en Las Lomas



Fuente: trabajo de campo.

La basura que se acumula en las esquinas y las aguas servidas que drenan desde las viviendas hacia las zanjas marcan con su volumen, colores y olores tanto la vida cotidiana del entorno inmediato de las casas como los espacios comunes. La desprovisión es asunto de conversación, conflicto e incomodidad. Comenta Ana, de 45 años, madre de cuatro hijos, vecina del barrio Bobbio: “Acá es todo relleno (...) fijate que no hay césped ni nada porque es relleno de tierra colorada. No crece nada. Yo planté esa mora ahí porque no crece nada. Nos da un poco de sombra” (Ana, vecina del barrio Marcos Bobbio, comunicación personal, abril de 2024).

Los testimonios que siguen dan cuenta de esta centralidad y de las evaluaciones de los vecinos en torno al impacto de la desprovisión de servicios de saneamiento en la estética del paisaje periférico. La basura reproduce la paradoja de la vida de las periferias relegadas, al tiempo que les recuerda el lugar degradado que ocupan en la ciudad. La táctica cotidiana de su remoción manual les permite obtener recursos mínimos para sobrevivir.

La basura la vamos a tirar al campo porque no pasa el basurero acá. Pasa por allá en la esquina. (...) Los que limpian las calles y esas cosas, después la levantan (Sergio, vecino del barrio San Agustín, comunicación personal, abril de 2024).

Sinceramente, me da vergüenza decirlo, pero bueno, juntamos la

basura y pasa un chico con un carrito y le damos una moneda y la lleva para el lado de los jesuitas. Ahí van los camiones municipales y juntan todo. Dicen que es como un descampado (Analía, vecina del barrio Yapeyú, comunicación personal, mayo de 2024).

La cuadrilla limpia la basura, corta el yuyo en la avenida. La mantienen limpiando, pero bueno, la gente no tiene educación en tema basura aún. La gente de la cuadrilla limpia y al toque vuelven a tener toda la mugre, ya sean ramas, escombros o basura en general (Gabriel, vecino del barrio San Agustín, comunicación personal, julio de 2023).

En efecto, en el barrio Las Lomas se constituyó una cooperativa integral de reciclado —emprendimiento asociativo dedicado a la compra de materiales por mayor y menor— que nucleaba, en el momento de esta investigación, a ochenta trabajadores. Asimismo, movimientos sociales, asociaciones civiles y el municipio celebraron convenios para crear cuadrillas de desmalezamiento, limpieza y recolección de residuos.

En contexto de extrema privación, lo que hace el Estado es trascendental y lo que no hace, también. La falta de provisión de servicios tanto de uso privado (agua, luz, gas) como de uso público (asfaltos, iluminación, seguridad) actualizan la percepción de relegación urbana de sus residentes. Catenazzi y Da Representação (2004) señalan que mientras que la red otorga al territorio servido los atributos de centralidad, el espacio no servido se va configurando como una periferia inacabada y autourbanizada. Lejos de integrar, la red diferencia material y simbólicamente territorios en los que tanto el Estado como el mercado definen estrategias segmentadas. Donde no hay agua de red, por ejemplo, las posibilidades de obtención de ese bien fundamental se limitan a la capacidad de compra de las familias y a la realización de la perforación domiciliar o, en su defecto, a un conjunto de arreglos entre los vecinos para socializar diariamente el suministro. Los siguientes testimonios reflejan elocuentemente los efectos de la desprovisión en la vida cotidiana:

Vinieron varias veces lo de la luz porque dijeron que iban a traer medidores comunitarios. Acá la gente quiere pagar. Nosotros tenemos el cable enganchado y somos 5 casas. Se rompe el cable y nadie quiere poner para nada. Se te quema algo y nadie te lo va a reconocer. Si te rompe algo chau, sonaste. Después, el agua en el verano... por eso hicimos perforación. Cuando apenas tuvimos una moneda, hicimos perforación (José, vecino de barrio Las Lomas, comunicación personal, febrero de 2023).

Acá no tenemos agua, no tenemos luz, estamos enganchados. Compramos bidones. El agua es apenas. Apenas sale por una manguera agua. Así que en verano olvidate. Esto era todo cava. Esto no está... no aparece en ningún lado. Toda esta cuadra (Carlos, vecino del barrio Santa Marta, comunicación personal, febrero de 2023).

Nosotros tenemos un caño que viene de 2 cuadras más adelante. No pasa el caño madre por acá. Vinieron los de mi pieza cuando hicieron el censo y esto no les figuraba. Esto no figura. Esto está como cava. Se rellenó y se habitó hace como 5 años. Es nuevo (Laura, vecina del barrio Abasto, comunicación personal, octubre de 2024).

Diferente es el caso de la provisión de servicios urbanos de uso público. No hay posibilidad de resolver con tácticas individuales lo que su falta (o baja calidad) provoca en el deterioro de la calidad de vida. En este campo, la presencia del Estado a través de políticas urbanas de provisión de servicios resulta crucial e indelegable.

Figura 16. Instituciones educativas y de cuidados en la manzana institucional de San Agustín



Fuente: trabajo de campo.

Por ejemplo, la luminaria pública hace a la seguridad del barrio, ya que un territorio oscuro es *a priori* inseguro. De hecho, el patrullaje y la presencia policial aparecen como demandas secundarias de los vecinos. La pavimentación de las calles de tierra resulta clave para mejorar la conectividad, superar la convivencia permanente e incómoda con la tierra y el barro, y permitir el ingreso de ambulancias.

Y con la luz estamos en veremos todavía. Hay una farola justo acá donde sale el pasillo que desde el primer día que la inauguraron, no anda más. Anduvo el primer día y después chau, no tiene luz ahí. De luces muy pobres. Si vos venís en un auto o en remís, no quieren entrar. Les decís dónde vivís y como que fuera la zona roja (Ana, vecina del barrio Marcos Bobbio, comunicación personal, octubre de 2023).

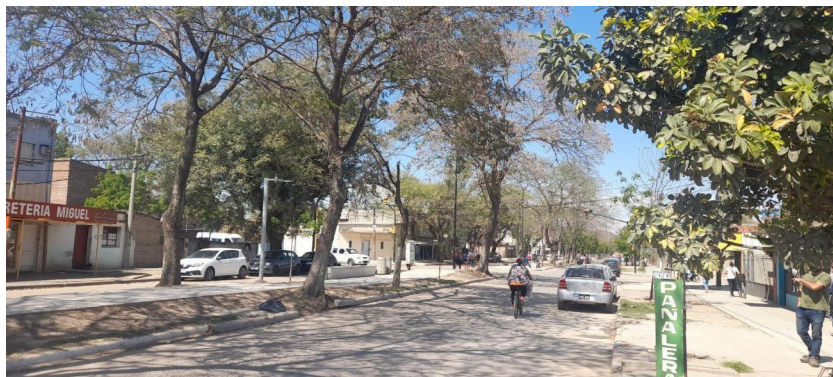
Hace 55 años que estamos así, con la misma calle con tierra, que nunca hay ni un cordón cuneta. La iluminación, la estamos peleando hasta el día de hoy para que nos pongan un foco. Con que esté iluminado y haya buenas calles, ya cambia un poco la situación. Ahora, si vos vivís en una oscuridad, siempre la gente es como que el delincuente se apropia de la esquina. Pero, más que nada, falla eso, que no tenemos un pavimento, después de tantos años. Seguir pidiendo, que pongan luz y que nos arreglen la calle (Sergio, vecino de San Agustín, comunicación personal, abril de 2024).

Finalmente, las pocas infraestructuras y servicios que eventualmente llegan al territorio se perciben como asediadas por el paso del tiempo y la falta de mantenimiento y por la llegada de nuevos vecinos. Más población acelera el desgaste de los bienes públicos y multiplica las tensiones y conflictos entre los habitantes de la periferia.

Esto que ahora es una villa era un campo y había una laguna. Habían sacado toda la villa y ahora están haciendo otra vez las casitas. La población aumentó. Fijate en la villa como aumentó, se llenó. Con gente que no sabemos de dónde, viste que ahí llenaron de tierra que sacaron cuando hicieron las calles, hicieron unas montañas gigantes. Esto ya hace 8 años que la hicieron y ahí se esconden la mala gente te da miedo cruzar por ahí viste cómo está la cosa ahora (Ana, vecina de barrio Marcos Bobbio, comunicación personal, septiembre de 2024).

Porque el Estado trata de invertir, pero el vecino no ayuda. Y esa ayuda es de siempre. Mirá este terreno, si no vienen a cortar los yuyos o demoran los vecinos vienen y tiran la basura. (...) Hay cosas que no se entienden. Es pelear (...). Ese negocio de enfrente, la pollería, tira todo el desperdicio a la calle. ¿Qué les vas a decir? ¿Vas a ir a pelear? Si les decís que es un espacio público, mañana está todo tirado igual. Yo creo que el vecino no ayuda en el progreso. No todos, obvio, pero no ayudan (Analía, vecina de barrio Yapeyú, comunicación personal, septiembre de 2023).

Figura 17. Bv. 12 de Octubre. Barrio Yapeyú después de las obras del Plan Integrar



Fuente: trabajo de campo.

A modo de cierre

Este trabajo procuró aportar a la comprensión del borde urbano oeste de la ciudad de Santa Fe —con énfasis en su sector norte— a partir de la reconstrucción de los planes e intervenciones de política urbana que, por acción y por omisión, fueron modelando su condición de periferia estructural. Asimismo, intentó abrir una ventana a las experiencias urbanas de sus residentes, tomando como fuente los resultados de una investigación socioantropológica sobre la vida cotidiana, el paisaje periférico y el papel del Estado en ese territorio.

La hipótesis central que articuló el análisis es que las actuaciones estatales —especialmente el traslado del Mercado del Abasto en los años ochenta y su carácter de atractor de mano de obra informal— y las políticas de vivienda social promovidas por sucesivos gobiernos y actores de la sociedad civil —orientadas a dar respuesta habitacional a sectores altamente vulnerables— le dieron forma a un territorio de baja calidad urbana y ambiental que no paró de crecer. Esos estímulos, sumados a los factores de expulsión de la ciudad central —en particular, el valor de mercado del suelo y los alquileres, y la migración interna rural que desde la década de 1960 se instaló en la capital en búsqueda de trabajo—, empujaron a las familias jóvenes a levantar sus viviendas precarias en zonas de relegación, riesgo hídrico y escasez de equipamientos urbanos; en otras palabras, en el patio de atrás de la ciudad.

Desde una perspectiva urbanística, este proceso no es novedoso ni azaroso. Como se desarrolló a lo largo del artículo, la condición de segregación del borde oeste es

el resultado de una genealogía larga y sistemática de decisiones de política urbana que, desde el Plan de Urbanización de 1927, consolidaron ese territorio como soporte funcional del sistema urbano central. La asignación de usos industriales, mercantiles y residenciales populares al oeste no fue únicamente una consecuencia del bajo valor del suelo o del riesgo hídrico: fue también el producto de un pensamiento planificador que organizó la ciudad bajo una lógica de zonificación segregada, reservando para el borde los equipamientos estratégicos que servían al conjunto urbano —frigoríficos, mercados, terraplenes— sin garantizar a cambio las infraestructuras básicas y los servicios que hacen a una vida urbana digna.

Esta arquitectura de la exclusión no operó únicamente en el plano físico o normativo. Como fue posible observar en el trabajo de campo, esta se inscribió también en las experiencias urbanas de sus residentes, definiendo regiones de experiencia marcadas por la privación, la subalternidad y una ciudadanía ejercida de forma incompleta. Las entrevistas realizadas a vecinos de barrios como Yapeyú, San Agustín, Barrio Bobbio, Santa Marta y Las Lomas dan cuenta de trayectorias residenciales caracterizadas por la movilidad descendente, la precariedad habitacional acumulada, la exposición al riesgo ambiental y la dependencia de un Estado que aparece, al mismo tiempo, como horizonte de expectativas y fuente reiterada de incumplimientos.

El presente se impone, no obstante, como un tiempo especialmente aciago. Las consecuencias del desfinanciamiento, interrupción y desmantelamiento de las políticas sociales y urbanas que caracterizan el nuevo ciclo político iniciado a finales de 2023 se suman al desgaste de las infraestructuras instaladas e inconclusas presentes en este territorio. Y esa erosión no solo es dolorosamente visible en el paisaje urbano en una nueva capa del palimpsesto periférico: también opera a nivel de las percepciones y expectativas de los ciudadanos, quienes se ven nuevamente interpelados por un incumplimiento más a la promesa siempre aplazada de su integración.

Bibliografía

Fuentes

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: resultados definitivos*. INDEC. <https://censo.gob.ar/>

Loyarte, N. (26 de mayo de 2024). El Camino Viejo a Esperanza ¿o “el bulvar de los sueños rotos”? *El Litoral*. <https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/obra-publica-camino-viejo-esperanza-santa-fe-bulevar-infraestructura-municipa->

lidad-santa-fe-javier-milei-juan-pablo-poletti-nacion-inconclusa-quejas-pedido-reclamo_0_hg5osyvY7B.html

Municipalidad de Santa Fe (1980). *Plan Director de la ciudad de Santa Fe* [Documento técnico]. Dirección de Planeamiento Urbano.

Municipalidad de Santa Fe (2023). *Plan Urbano Santa Fe Capital – Avances 2020-2023*. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. <https://santafeciudad.gov.ar/secretaria-de-desarrollo-urbano-y-gestion-hidrica/plan-urbano/>

Bibliografía referida

Altmann, L. (2017). *Sobre la ciudad intermedia como categoría de análisis* [Manuscrito no publicado]. Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos, Universidad de la República, Uruguay.

Arias Sierra, P. (2003). *Periferias y nueva ciudad: El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*. Editorial Universidad de Sevilla.

Beltramino, T. y Berros, M. V. (2021). La política ambiental en materia de riesgo hídrico. En D. Soldano (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe 1983-2016* (pp. 123-144). Ediciones UNL.

Cardoso, M. (2014). Desaceleración en el crecimiento demográfico del área metropolitana de Santa Fe. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (11), 43-61.

Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2004). La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento. En B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer (Comps.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina* (pp. 9-26). Siglo XXI.

Collado, A., Bertuzzi, M. L. y Del Barco, M. E. (2019). *Atlas histórico de la ciudad de Santa Fe (1887-1945)*. Universidad Nacional del Litoral.

Collado, A. y Calvo, L. M. (2005). *Santa Fe. Fundación, traslado y modernización*. Ediciones UNL.

Cordera, R., Ramirez Kuri, P. y Ziccardi, A. (Comps.) (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. UNAM.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo XXI.

Fedele, J. (2011). *El río en la ciudad del Plan*. Ediciones Universidad Nacional del Litoral. <https://hdl.handle.net/11185/6474>

Fedele, J. y Martínez, I. (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001. *Cuaderno Urbano*, 18(18), 65-88. <https://doi.org/10.30972/crn.1818265>

Gioria, B. (2006). Construcción del territorio y del espacio de la ciudad de Santa Fe. Desde la llegada de los inmigrantes hasta la crisis mundial del '30. *Revista América*, 18). http://www.cehsf.ceride.gov.ar/america_18/05-gioria_construccion.html

Gioria, B. M. I. (2009). *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe. 1573–2007*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Gorelik, A. (2004). Historiografía urbana. En J. Liernur y F. Aliata (Eds.), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina: Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades* (Vol. 3, pp. 172-183). AGEA.

Imbert Parado, I. (2020-2021). Conflicto urbano y desigualdad social. Problemáticas en torno a la tracción a sangre urbana en la ciudad de Santa Fe (2005-2019). *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (14), 86-111. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/569913>

Lindon, A. (2020). La periferia: fragmentos inestables de la ciudad vivida. *Perspectiva Geográfica*, 25(2), 15-33. <https://doi.org/10.19053/01233769.10548>

Martínez-Delgado, G. (2020). Derribar los muros. De la historia urbana a los estudios urbanos con perspectiva histórica: Propuestas teóricas y metodológicas desde un diálogo interdisciplinar. *Revista EURE*, 46(137), 5-26. <https://doi.org/10.4067/S025071612020000100005>

Marucci, V. (2021). Las organizaciones de la sociedad civil santafesina y su relación con el Estado (1983–2003). En D. Soldano (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe 1983-2016* (pp. 340-374). Ediciones UNL.

Mendiondo, J. (2026). *La ciudad próxima*. Ed. Aracne.

Mendiondo, J. y Arizpe, L. (2010). *Investigación urbana del borde oeste de la ciudad de Santa Fe* [Manuscrito no publicado]. Universidad Católica de Santa Fe.

Mosso, E. y Szupiany, E. (2021). La planificación del espacio residencial: políticas de vivienda y hábitat. En D. Soldano (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe 1983-2016* (pp. 90-122). Ediciones UNL.

Musset, A. (2015). *Ciudades en el tiempo: territorios en espera y urbanización incompleta en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Padín, N. y Perren, J. (2015). Historia, ciudad y sociedad: Antecedentes, problemas y trayectorias. Una mirada desde la Norpatagonia. *Coordenadas*, 2(1), 1-30. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/54282>

Peretti, G. y Gómez, N. (2011). Ralentización del crecimiento poblacional de la provincia de Santa Fe. Período 1991-2010. *Párrafos Geográficos*, 10(1), 395-406.

Pignatta, M., Nieto, C., Leonhardt, L. y Barbará, Y. (2021). Innovaciones y desafíos del Plan Abre: Institucionalidad, capacidades estatales y sostenibilidad. *Papeles del Centro de Investigaciones de la FCJS*, 12(23), 186-204. <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10793>

Rausch, G. (2010). El plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente. *Revista Cuaderno Urbano*, (9), 111-129.

Rodriguez Vignoli, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es? ¿cómo se mide? ¿qué está pasando? ¿importa?* (Serie Población y Desarrollo N.º 16). CEPAL.

Roldan, D. y Fedele, J. (2023). *Territorios urbanos: exploraciones de los procesos de transformación*. CONICET - UNR.

Saraví, G. (Ed.) (2007). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Prometeo - CIESAS.

Segura, R. (2015). *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. UNSAM Edita.

Soijet, M. (2014). *Monitoreo de la precariedad urbana en Santa Fe y Entre Ríos*. Edición propia.

Soldano, D. (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010). En M. Di Virgilio y M. Perelman (Comps.), *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 27-56). CLACSO.

Soldano, D. (Dir.). (2017). *Viajeros del Conurbano Bonaerense: Una investigación sobre las experiencias de movilidad en la periferia*. Ediciones UNGS.

Soldano, D. (2025). ¿Puede el Estado —aún hoy— hacer la diferencia? Aportes para conjurar una nueva oscuridad de la política social. En R. Viales Hurtado (Ed.), *Crisis y transformaciones del mundo laboral en América Latina y el Caribe: cambios institucionales, política social, género y resistencias* (pp. 137-159). Universidad de Costa Rica - Centro de Investigaciones Históricas de América Central - CALAS.

Soldano D. y Beretta D. (2021). Momentos y procesos de la política social en el nivel subnacional. La ciudad de Santa Fe 1983-2016. En D. Soldano (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe 1983-2016* (pp. 20-61). Ediciones UNL.

Vapñarsky, C. y Gorjovsky, N. (1989). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Siglo XXI.

© 2026 por los autores; licencia otorgada a la revista *Cuadernos del Sur Historia*. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0) de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.